

Audit de la surveillance du recyclage des déchets soumis à des taxes et contributions anticipées

Office fédéral de l'environnement

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) doit veiller à la pérennité du système de recyclage des déchets. Ce système est financé via une redevance à l'achat de certains produits par les consommateurs. Solution étatique, la taxe d'élimination anticipée (TEA) est payée lors de l'achat d'emballages en verre et de piles. La contribution de recyclage anticipée (CRA), instaurée par l'économie privée, concerne l'achat d'emballages en PET, de canettes en aluminium, de boîtes en fer blanc, d'appareils électriques et électroniques et de sources lumineuses. Les organisations de gestion des déchets (OGD) perçoivent les moyens financiers qu'ils soient obligatoires (TEA) ou volontaires (CRA) et les redistribuent aux communes et aux entreprises en charge de la collecte, du transport et du recyclage des déchets. En 2019, le total des taxes et des contributions s'élevait à 176 millions de francs, selon une estimation du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Le système CRA illustre une législation dite « Damoclès ». Celle-ci donne la priorité à l'instauration de solutions autorégulées par l'économie privée. Or, si la solution proposée est défaillante, l'Etat peut intervenir, par exemple par le biais d'une taxe étatique. Une bonne surveillance des différentes filières de recyclage est ainsi indispensable pour pouvoir garantir que les déchets sont non seulement collectés mais aussi effectivement recyclés.

Le CDF a examiné la surveillance de l'OFEV sur le recyclage de ces déchets au regard du coût et de l'efficacité. Résultat, si les quantités de déchets collectées, puis traitées sont bien connues, il règne un manque de transparence quant à la qualité du recyclage (mesurée en taux de réutilisation, de valorisation matière et thermique). Cette méconnaissance empêche d'apprécier l'efficacité des ressources allouées au recyclage et l'évolution de la situation en Suisse, longtemps pionnière dans ce domaine. Et surtout, elle empêche la Confédération de juger s'il faut intervenir dans la législation actuelle.

Des informations financières qui ne sont pas consolidées

L'OFEV connaît de manière partielle la situation financière des OGD car elle exerce sa surveillance légale uniquement sur le verre et les piles. Les informations financières des systèmes de financement volontaires sont partiellement disponibles, mais l'OFEV doit les demander ou attendre qu'elles soient publiées. Le CDF estime que des OGD doivent encore améliorer l'information publiée et un standard minimal doit être fixé dans une ordonnance.

Les OGD ont constitué des « réserves financières pour élimination future » afin de pallier un éventuel arrêt du système de recyclage. Ces réserves ne tombent pas sous la surveillance de l'OFEV ni des organes de révision des OGD privées. Elles ont pourtant un rôle important pour assurer la pérennité du système en cas de crises ou de fluctuations. Le risque de thésaurisation de ces réserves est aussi important. Par exemple, Auto Recycling dispose de 74 millions de francs de réserve très peu utilisés depuis près de 18 ans.

Des flux de matériaux peu transparents

La terminologie utilisée dans le domaine du recyclage est ambiguë. Les termes « recyclage » et « collecte » sont parfois confondus et la « valorisation thermique » mise en avant alors qu'il peut s'agir au final d'alimenter une cimenterie. Ainsi, les consommateurs ne savent pas si leurs déchets sont simplement collectés, incinérés ou effectivement recyclés.

L'OFEV est limité par le cadre légal. Il a un accès limité aux données sur les flux de matériaux aux différentes étapes du recyclage. Ce manque de transparence est particulièrement évident pour les déchets électriques et électroniques (DEEE). Le Conseil fédéral a pourtant limité la révision de l'Ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (OREA) aux aspects purement techniques. Ceci en raison de la forte opposition des entreprises de recyclage, des OGD, des commerçants et des importateurs au système de financement proposé. Le but était notamment d'obliger les OGD à être plus transparentes.

L'OFEV doit exiger une meilleure transparence pour les déchets électriques et électroniques

Par le passé, l'OFEV avait souligné l'existence d'une opacité certaine dans le recyclage des DEEE. Lors de la révision de l'OREA, cet office avait émis différentes propositions entre autres sur la répartition de la CRA entre les bénéficiaires, l'accès aux résultats des audits des recycleurs ainsi qu'aux quantités recyclées et aux matières premières récupérées. La très longue phase de révision de l'OREA – plus de dix ans – est une occasion manquée pour accéder à ces informations. Aucun des points cités n'a été repris dans la version finale.

L'OFEV n'est aujourd'hui ni dans la capacité d'évaluer l'efficacité du recyclage des DEEE ni d'estimer si ce dernier répond aux évolutions techniques les plus récentes. En effet, les OGD en charge fixent les standards d'audit et contrôlent elles-mêmes leur application. Le projet de révision de l'OREA voulait également garantir le respect de l'état de la technique via des audits indépendants. Ce point n'a finalement pas été retenu.

Conscient de ces difficultés, l'OFEV prévoit une aide à l'exécution dans laquelle il établira ses exigences en matière de traitement des DEEE. Avec l'optique d'encourager l'économie circulaire, l'OFEV a mandaté l'Institut interdisciplinaire de recherche pour les sciences des matériaux et le développement de technologies (EMPA) pour élaborer des indicateurs – et des valeurs cibles – afin d'évaluer si une entreprise recycle bien selon l'état de la technique.

Parallèlement, le Parlement prépare une révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) dans le cadre de l'initiative parlementaire 20.433 « Développer l'économie circulaire en Suisse ». Suivant ses résultats, ce projet pourrait également permettre de combler différentes lacunes constatées dans le présent rapport.